附件2

关于《湖北省石家河遗址保护条例

（草案送审稿）》的起草说明

一、制定《条例》的必要性

石家河遗址是“石家河文化”的考古学命名遗址，是长江中游重要的史前文化遗址，对于长江文明溯源研究具有重要意义，对中华文明起源研究同时具有重要意义，是实证中华五千年文明史的重要物质载体。1996年被国务院公布为全国重点文物保护单位，“十一五”以来一直是全国大遗址保护的重点项目，2017年被列为国家考古遗址公园立项单位。随着石家河遗址保护管理利用工作的不断推进，《湖北省石家河遗址保护条例》（以下称“条例”）立法工作应纳入议事日程，其必要性主要有：

（一）加强遗址保护管理的需要。石家河遗址位于天门市石家河镇，由肖家屋脊、谭家岭、印信台、三房湾、邓家湾、罗家柏岭等41处遗址点组成，文物遗存数量众多，分布范围达8平方公里，分布较为分散，保护环境复杂，保护难度很大。近年来，石家河周边生产生活活动愈发频繁，建房、取土、打井、挖建沟渠池塘、深翻土地等活动使遗址本体文化层遭到严重破坏，堆放易燃、易爆等危险物品，燃放烟花爆竹，焚烧祭祀品、树叶、荒草、秸秆、生活垃圾和倾倒污染物等行为也使文化遗迹、地表植被和环境风貌受到严重威胁。亟需通过专项立法，正确处理好文物保护与经济社会发展之间的关系，进一步明确遗址的各项文物保护利用要求，规范遗址范围内的各项建设活动，明确违法违规活动的惩治措施，将相关文物保护利用与其他建设工程、生产生活等都纳入法规体系，确保石家河遗址本体安全，文物价值得到有效保护，环境风貌的真实性、完整性得以维护。

（二）加强遗址学术研究的需要。石家河遗址作为石家河文化的命名遗址，在国内外学术界具有重要影响。自1954年被发现以来，经过北京大学、荆州博物馆、省文物考古研究院等多家考古专业机构进行发掘，其在长江文明溯源、中华文明探源中的作用和地位已被学术界所公认。但由于遗址点多面广，有价值的线索发现不易、保护更不易，需要专职保护管理机构长年巡查看护，学术的探索也需要专业考古发掘研究机构长年扎根耕耘。亟需通过专项立法，加强石家河遗址保护管理机构建设，同时为形成稳定、良好的学术研究环境提供法规保障。

（三）国家考古遗址公园建设需要。国家考古遗址公园，是指以重要考古遗址及其背景环境为主体，具有科研、教育、游憩等功能，在考古遗址保护和展示方面具有全国性示范意义的特定公共空间，是具有中国特色的大遗址保护利用的成功路径，已成为传承文化、促进发展、造福群众的文化品牌。为创建石家河遗址国家考古遗址公园，天门市人民和省市相关部门已为之努力多年，目前正处于关键时期。国家文物局正在开展新一轮评定和挂牌工作。按照《国家考古遗址公园创建及运行管理指南》等相关文件，遗址的立法情况是重要参考标准之一。亟待通过专项立法，为进一步规范遗址的保护、管理及利用工作和创建国家考古遗址公园，提供具有针对性、操作性的法律依据。

二、制定《条例》的主要依据

《条例》制定的法律法规依据有：《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》《湖北省实施<中华人民共和国文物保护法>办法》《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国土地管理法》等。此外，制定《条例》过程中，贯彻了《关于加强文物保护利用改革的若干意见》《国务院关于进一步加强文物工作的指导意见》《中国文物古迹保护准则》《石家河遗址文物保护总体规划》等文件精神，并借鉴了安徽、河南、陕西、四川等地的立法经验。

三、《条例（草案）》的形成过程

（一）立法动议

2023年12月，省人大代表邓千武提出的《关于制定<石家河遗址保护条例>的议案》被列入2024年省人大重点建议案，之后《石家河遗址保护条例》立法工作被纳入省人大年度重点工作。2024年4月16日，省人大常委会副主任杨云彦到石家河遗址现场进行调研，就制定《石家河遗址保护条例》进行座谈交流。

（二）起草经过

省文化和旅游厅对《石家河遗址保护条例》立法工作高度重视，召开专题会议研究部署，成立专项指导小组，对天门市开展专业性指导，为其提供上位法理遵循。省文化和旅游厅负责同志多次带领业务干部、相关专家赴天门市实地考察，对接天门市人大深入开展专题性调研，广泛征求相关领域专业人员及属地群众意见，收集社情民意。

天门市人大多次召开专题调研座谈会征求天门市财政局、自然资源和城乡建设局、生态环境局、水利局、公安局、文化和旅游局等相关职能部门意见。

省文化和旅游厅相关处室、天门市文化和旅游局等组成工作专班，坚持文物工作方针和“保护第一、加强管理、挖掘价值、有效利用、让文物活起来”的工作要求，高标准、高起点统筹谋划，在天门市《关于加强石家河遗址保护利用的意见》的基础上，学习和吸收近年省内外出台类似保护地方性法规的先进经验，如《荆门市屈家岭遗址保护条例》《安徽省凌家滩遗址保护条例》《陕西省石峁遗址保护条例》《河南省安阳殷墟保护条例》《四川省三星堆遗址保护条例》《陕西省黄帝陵保护条例》等，结合我省大遗址保护工作实际、石家河遗址实际，综合考虑天门市各方面情况，2024年12月形成了《石家河遗址保护条例（草案）》初稿。之后，省文化和旅游厅相关处室征求国家文物局有关处室和直属单位的专业人员意见，并召集省内文物保护、考古、法律专家进行论证，根据征求意见和论证意见，对初稿作了数次修改，形成了目前的文本。

四、《条例（草案）》的主要内容

《湖北省石家河遗址保护条例》分总则、保护管理、合理利用、经费保障、法律责任、附则，共六章62条6100多字。

（一）关于条例名称

石家河遗址的立法工作受到省委、省人大、省政府的高度重视，条例将由省人大审议出台，因此在条例名称前加上湖北省。从条例内容看，涉及文物保护、利用两个方面，但文物保护应放在第一位，在条例名称中加上“保护”一词，能让广大社会认识到文化遗产保护的重要性，也体现了工作导向。同时，借鉴国内其他地方立法的做法，绝大多数冠以“保护条例”。综上，条例名称建议确定为《湖北省石家河遗址保护条例》。

（二）关于总则

总则表述本条例的立法目的、适用范围、石家河遗址概念、保护对象、基本原则、政府职责、部门职责、遗址保护管理机构职责、社会参与、奖励规定等。

条例以“加强石家河遗址的保护、研究、阐释和利用，弘扬石家河文化，传承长江文明”为立法目的，适用于石家河遗址的管理、考古、文物保护利用、研究等活动，明确了石家河遗址含义和保护对象，强调了文物工作原则和新时代文物工作要求；规定了政府及有关部门的责任，明确规定设立石家河遗址保护管理机构及其职责；倡导机关、组织和个人依法参与遗址保护并作出相应规定。

（三）关于保护管理

该章节表述石家河遗址保护与管理要求，主要涉及遗址保护规划、文物保护工程、文物保护单位“四有”、保护区划的管理、考古等方面。

按照新修订出台的《中华人民共和国文物保护法》（以下称《文物保护法》）有关规定，明确了石家河遗址保护规划的编制程序、与相关规划的协调衔接，明确了石家河遗址文物保护工程的管理要求，明确了依法落实石家河遗址保护范围、标志说明、记录档案、建设控制地带的有关要求，对遗址保护范围、建设控制地带内的保护管理、安全应急、环境保护以及禁止性行为作出了详细规定，结合国家相关法规政策对遗址内土地性质调整、村庄整治、居民外迁等提出了指导性意见，对支持和规范石家河遗址考古工作进行了规定。

（四）关于合理利用

该章节表述石家河遗址合理利用要求，主要从发挥考古研究中心、考古遗址公园、遗址博物馆的作用，落实石家河遗址保护管理机构相关职责，鼓励遗址附近居民、相关学校和科研机构、其他公民、法人和组织等参与文物利用等方面作出相应规定。

条例明确了石家河考古研究中心、石家河考古遗址公园、遗址博物馆的功能定位，指出了石家河遗址保护管理机构在开展遗址价值阐释、加强学术交流、提升展示水平、服务地方文化教育和科学研究等方面的职责，对遗址附近居民及社会各界依法参与遗址的合理利用、从事相关配套服务活动等作出了鼓励性规定，同时也强调旅游开发等应把文物保护放在第一位。

（五）关于经费保障

该章节表述石家河遗址保护资金的来源渠道和管理使用要求。根据《国家文物保护资金管理办法》确定了管理和使用要求，强调了政府和相关部门在争取、使用资金方面的责任，特别针对专项资金下达不及时、文物安全管理资金缺口较大等实际问题，作出相应制度规定。

（六）关于法律责任

该章节表述违反本条例应承担的后果和处理情况。主要是针对当前石家河遗址保护管理中容易遇到的违法行为，一是重申和强调《文物保护法》的有关规定；二是对《文物保护法》未作规定而实际中存在的损害遗址保护的行为，如破坏地形地貌和植被、倾倒或排放污染物、不按规定树立或阻挡树立保护标志、堆放易燃易爆危险品、未经批准使用无人机或者其他航空飞行器低空飞行等，依据其他法律法规和政策文件，作出了相应的责任追究的规定。该章最后的第60条，则按照法律效力要求，明确上位法另有规定的，从其规定。

（七）关于附则

该章授权天门市可以依照本条例制定实施细则、明确条例施行时间。

以上说明，连同《条例（草案）（送审稿）》，请予以审议。